REVISTA IURIS DICTIO

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL PERÚ

Procedimiento Administrativo y Procedimiento Recursivo en el acceso a la información pública

[THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE FOR ACCESS TO PUBLIC INFORMATION IN PERU - Administrative Procedure and Recursive Procedure in access to public information]

José María Pacori Cari

Miembro de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo. Socio de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Columnista en el Suplemento "La Gaceta Jurídica" del Diario La Razón en Bolivia. Fue Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad La Salle del Perú; Catedrático de Derecho del Trabajo, Derecho de la Seguridad Social y Derecho Comercial en la Universidad José Carlos Mariátegui del Perú. Miembro del Ilustre Colegio de Abogados de Arequipa en el Perú

Sumario: I. Procedimiento Administrativo - 1. Solicitud como inicio del Procedimiento - 2. Plazo para atender la solicitud - 3. Remisión y entrega de la información - 4. Denegatoria de acceso a la información - II. Procedimiento Recursivo - 1. Recurso de Reconsideración - 2. Recurso de Apelación - III. Procedimiento Administrativo Electrónico

---

***Resumen**. En el presente artículo se hace un análisis de las etapas que comprende el procedimiento administrativo especial de acceso a la información pública en el ordenamiento jurídico peruano, pasando del procedimiento que se sigue en primera instancia, para luego transitar por el procedimiento recursivo que nos lleva al Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.*

***Abstract**. In this article, an analysis is made of the stages that comprise the special administrative procedure for access to public information in the Peruvian legal system, passing from the procedure followed in the first instance, to then go through the recursive procedure that leads us to the Court of Transparency and Access to Public Information.*

Palabras Clave: Procedimiento Administrativo – Denegatoria al acceso a la Información Pública - Procedimiento Recursivo – Tribunal Administrativo – Procedimiento Administrativo Electrónico

Keywords: Administrative Procedure - Denial of access to Public Information - Recursive Procedure - Administrative Court - Electronic Administrative Procedure

Recibido: 02/05/2020
Aprobado: 15/05/2020

El **procedimiento administrativo** es el conjunto de actos y diligencias tramitados en las entidades, conducentes a la emisión de un acto administrativo que produzca efectos jurídicos individuales o individualizables sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados[1]. En el caso del procedimiento administrativo de acceso a la información pública tenemos que el mismo es, esencialmente, un procedimiento iniciado a instancia de parte, donde las personas naturales ejercen su derecho constitucional de acceso a la información pública y la Administración Pública está en el deber de entregarla conforme al principio de transparencia pasiva, de tal manera, en nuestra opinión, el **procedimiento de acceso a la información pública** es el conjunto de actos y diligencias tramitados en las entidades públicas, conducentes a la entrega de la información pública solicitada por los administrados.

Conforme a esto, el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información pública se sujeta al siguiente procedimiento administrativo[2]:

I. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

En principio, **cualquier administrado**, individual o colectivamente, puede promover por escrito el inicio de un procedimiento administrativo ante todas y cualesquiera de las entidades, ejerciendo su derecho fundamental de petición[3], por lo tanto, para iniciar un procedimiento de acceso a la información pública se debe de realizar una solicitud escrita, sin embargo, esto no excluye la **solicitud verbal** que pueden hacer los administrados, en este caso, las entidades de la Administración Pública permitirán a los solicitantes el acceso directo y de manera inmediata a la información pública durante las horas de atención al público[4], esto implica que un administrado no podrá acceder a la información pública fuera de las horas de atención al público que establezcan las entidades públicas.

Ahora bien, procederemos a describir el procedimiento administrativo de acceso a la información pública que se inicia a través de una solicitud escrita elaborada por el administrado o, en su caso, haciendo uso de los formatos que puede facilitar la entidad pública.

1. SOLICITUD COMO INICIO DEL PROCEDIMIENTO

La solicitud de acceso a la información pública puede ser presentada por cualquier persona natural o jurídica ante la unidad de recepción documentaria de la entidad, a

[1] Cfr. Art. 29 D. S. 004-2019-JUS, Perú

[2] Cfr. Art. 11 D. S. 021-2019-JUS, Perú
[3] Cfr. Art. 117 D. S. 004-2019-JUS, Perú
[4] Cfr. Art. 12 D. S. 021-2019-JUS, Perú

través de su Portal de Transparencia, a través de una dirección electrónica establecida para tal fin o a través de cualquier otro medio idóneo que para tales efectos establezcan las Entidades[5]. En el caso que sea una entidad pública la que solicite información pública a otra entidad, se manifiesta el principio de colaboración entre entidades previsto en el artículo 87 del TUO de la Ley 27444 – Decreto Supremo 004-2019-JUS del Perú que indica:

"En atención al ***criterio de colaboración las entidades*** *deben: (…) 87.2.2* ***Proporcionar directamente los datos e información que posean****, sea cual fuere su naturaleza jurídica o posición institucional, a través de cualquier medio, sin más limitación que la establecida por la Constitución o la ley, para lo cual se propenderá a la interconexión de equipos de procesamiento electrónico de información, u otros medios similares." (El resaltado es nuestro)*

1.1. REQUISITOS DE LA SOLICITUD DE ACCESO A LA INFOMACIÓN

El solicitante podrá utilizar cualquier medio idóneo para transmitir su solicitud siempre y cuando contenga la siguiente información[6]:

a. Nombres, apellidos completos, número del documento de identificación que corresponda (*verbi gratia*, puede ser su Documento Nacional de Identidad - DNI – en el caso de personas naturales, Registro Único del Contribuyente – RUC – en el caso de personas jurídicas, Carnet de Extranjería o Pasaporte en el caso de extranjeros) **y domicilio** (*verbi gratia*, puede ser su domicilio real o su domicilio fiscal, o el domicilio procedimental que autoriza para notificaciones). Tratándose de menores de edad no será necesario consignar el número del documento de identidad, *verbi gratia*, el caso de trabajador adolescente que requiera información pública.

b. De ser el caso, número de teléfono y/o correo electrónico. Este requisito es opcional para el administrado, puede indicar su número fijo o móvil, de la misma manera puede usar su correo electrónico o crear uno para estos efectos.

c. En caso la solicitud se presente en la unidad de recepción documentaria de la Entidad, la solicitud debe contener firma del solicitante o huella digital, de no saber firmar o estar impedido de hacerlo; la firma del solicitante debe ser la misma que obra en su Documento Nacional de Identidad.

d. Expresión concreta y precisa del pedido de información, así como cualquier otro dato que propicie la localización o facilite la búsqueda de la información solicitada. Esto implica identificar la información que solicita, *verbi gratia*, cuando solicita se le entregue el Presupuesto Institucional de Apertura de la Entidad o el Expediente Técnico de una Adjudicación Directa para la compra de telas para los uniformes de los trabajadores empleados de la Municipalidad.

e. En caso el solicitante conozca la dependencia que posea la información, deberá indicarlo en la solicitud. Este requisito también es opcional para el administrado, por cuanto la entidad pública puede encausar la solicitud al funcionario o entidad competente.

f. Opcionalmente, **la forma o modalidad en la que prefiere el solicitante que la Entidad le entregue la información**, *verbi*

[5] Cfr. Art. 10 D. S. 072-2003-PCM, Perú
[6] Cfr. Art. 10 D. S. 072-2003-PCM, Perú

gratia, puede solicitar que se le remita la información en el formato PDF a través de su correo electrónico.

Ahora bien, si el solicitante no hubiese incluido el nombre del funcionario responsable o lo hubiera hecho de forma incorrecta, las unidades de recepción documentaria de las entidades deberán canalizar la solicitud al funcionario responsable[7].

1.2. FORMATO Y FORMALIDAD DE LA SOLICITUD

El **uso del formato** contenido en el Anexo del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública – Decreto Supremo 072-2003-PCM - **es opcional para el solicitante**, quien podrá utilizar cualquier otro medio idóneo para transmitir su solicitud[8], *verbi gratia*, la escrita en papel o en correo electrónico.

Ahora bien, las antes indicadas **formalidades establecidas como requisitos para la solicitud de acceso a la información pública** tienen como finalidad garantizar la satisfacción del derecho de acceso a la información pública, por lo que deben **interpretarse en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones del solicitante**[9]. Esto es una expresión del principio de informalismo previsto para el procedimiento administrativo general en el numeral 1.6 del Artículo IV del TUO de la Ley 27444 que indica:

"Las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público."

1.3. AUTORIDAD COMPETENTE

Toda **solicitud de información** debe ser dirigida al **funcionario designado por la entidad de la Administración Pública** para realizar esta labor, en caso de que este no hubiera sido designado, la solicitud se dirige al funcionario que tiene en su poder la información requerida o al superior inmediato[10]. Ahora bien, estando al principio de informalismo antes indicado, en caso que el administrado cometa un error en la indicación de la autoridad o entidad que debe de entregar la información pública, se genera el deber, por parte de la autoridad administrativa que tiene la solicitud, de encausar la solicitud al funcionario o entidad competente.

1.4. ENCAUSAMIENTO DE LAS SOLICITUDES DE INFORMACIÓN

La presentación de una solicitud ante una autoridad o entidad incompetente no hace improcedente el pedido, sino que da lugar al encausamiento o redireccionamiento de la solicitud, cuando esto se hace **dentro de la misma entidad** estamos ante un **encausamiento interno**, si se hace **entre entidades** estaremos ante un **encausamiento externo**.

a) Encausamiento interno

Las dependencias de **la entidad tienen la obligación de encausar las solicitudes al funcionario encargado**, en efecto, las dependencias de la entidad encausan las

[7] Cfr. Art. 10 D. S. 072-2003-PCM, Perú
[8] Cfr. Art. 10 D. S. 072-2003-PCM, Perú
[9] Cfr. Art. 10 D. S. 072-2003-PCM, Perú
[10] Cfr. Art. 11 D. S. 021-2019-JUS, Perú

solicitudes de información que reciban hacia el funcionario encargado **dentro del mismo día de su presentación, más el término de la distancia**, para las dependencias desconcentradas territorialmente[11], este deber se deriva de lo indicado en el artículo 143, inciso 1, del TUO de la Ley 27444 que indica:

"A falta de plazo establecido por ley expresa, las actuaciones deben producirse dentro de los siguientes: 1. Para recepción y derivación de un escrito a la unidad competente: ***dentro del mismo día de su presentación****." (El resaltado es nuestro)*

b) Encausamiento externo

En el supuesto que **la entidad de la Administración Pública no esté obligada a poseer la información solicitada** y de conocer su ubicación o destino, **debe reencausar la solicitud hacia la entidad obligada o hacia la que la posea**, y poner en conocimiento de dicha circunstancia al solicitante[12], es decir, la entidad que no sea competente encausa la solicitud hacia la entidad obligada o hacia la que posea la información en un **plazo máximo de dos (2) días hábiles**, más el término de la distancia, en el mismo plazo se pone en conocimiento el encausamiento al solicitante, lo cual puede ser por escrito o por cualquier otro medio electrónico o telefónico, siempre que se deje constancia de dicho acto, en este caso, el plazo para atender la solicitud se computa a partir de la recepción por la entidad competente[13].

El **incumplimiento de la obligación de encausamiento**, interno o externo, en los plazos antes indicados **acarrea responsabilidad administrativa**, debiendo el funcionario obligado tener en consideración el plazo no mayor de diez (10) días hábiles para la entrega de la información solicitada[14].

Asimismo, los **funcionarios y entidades utilizan medios electrónicos para el encausamiento de las solicitudes**, en aquellos ámbitos geográficos donde se tenga acceso a los medios tecnológicos necesarios[15].

1.5. SUBSANACIÓN DE LA SOLICITUD

Una situación especial se da cuando la solicitud no cumple con los requisitos de: nombres, apellidos completos, número de documento de identificación y domicilio; firma o huella digital del solicitante, en caso de presentarse el pedido por la unidad de recepción; y, expresión concreta y precisa del pedido de información; en esta situación procede la **subsanación dentro de los dos (2) días hábiles de comunicada**, caso contrario, se considerará como no presentada, procediéndose al archivo de la misma[16], en este caso se produce un supuesto de **abandono del procedimiento administrativo** por no cumplir con la subsanación requerida, sin embargo, esto no impide a que nuevamente se presente la solicitud, esta vez, observando los requisitos previstos en la ley.

Es importante precisar que el plazo no mayor de diez (10) días hábiles que tiene la entidad para otorgar la información se

[11] Cfr. Art. 15-A D. S. 072-2003-PCM, Perú
[12] Cfr. Art. 11 D. S. 021-2019-JUS, Perú
[13] Cfr. Art. 15-A D. S. 072-2003-PCM, Perú
[14] Cfr. Art. 15-A D. S. 072-2003-PCM, Perú
[15] Cfr. Art. 15-A D. S. 072-2003-PCM, Perú
[16] Cfr. Art. 11 D. S. 072-2003-PCM, Perú

empezará a computar a partir de la subsanación del defecto u omisión[17], esto evitará que se impute responsabilidad administrativa al funcionario competente por presunto vencimiento de plazo para atender la solicitud de información. Por otro lado, en todo caso, la Entidad deberá solicitar la subsanación en un plazo máximo de dos días hábiles de recibida la solicitud, transcurrido el cual, se entenderá por admitida[18], por lo que ante la negligencia de la entidad de pedir la subsanación de la solicitud se entenderá admitida la solicitud, computándose el plazo no mayor de diez (10) días hábiles.

2. PLAZO PARA ATENDER LA SOLICITUD

La entidad de la Administración Pública a la cual se haya presentado la solicitud de información debe otorgarla en un **plazo no mayor de diez (10) días hábiles[19]**, este plazo se computará a partir del día siguiente de presentada la solicitud, no desde el día de su presentación; asimismo, al indicar que los días son hábiles se excluyen los días no laborables del servicio, además de los feriados no laborables de orden nacional o regional.

2.1. INICIO DEL CÓMPUTO DEL PLAZO

El plazo no mayor de diez (10) días hábiles, se empezará a computar a partir del día siguiente de la recepción de la solicitud de información a través de la unidad de recepción, Portal de Transparencia, dirección electrónica de la entidad o a través de cualquier otro medio idóneo[20].

[17] Cfr. Art. 11 D. S. 072-2003-PCM, Perú
[18] Cfr. Art. 11 D. S. 072-2003-PCM, Perú
[19] Cfr. Art. 11 D. S. 021-2019-JUS, Perú
[20] Cfr. Art. 11 D. S. 072-2003-PCM, Perú

2.2. EXCEPCIÓN PARA PRÓRROGA DEL PLAZO

Excepcionalmente, cuando sea materialmente imposible cumplir con el plazo no mayor de diez (10) días hábiles debido a causas justificadas relacionadas a la comprobada y manifiesta falta de capacidad logística u operativa o de recursos humanos de la entidad o al significativo volumen de la información solicitada, por única vez la entidad debe comunicar al solicitante la fecha en que proporcionará la información solicitada de forma debidamente fundamentada, en un plazo máximo de dos (2) días hábiles de recibido el pedido de información, el incumplimiento del plazo faculta al solicitante a recurrir ante Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública[21], esto implica la posibilidad de interponer el correspondiente recurso administrativo de apelación.

De esta manera, el uso de la prórroga del plazo indicado deberá ser comunicada al solicitante hasta el sexto (6) día de presentada su solicitud, en esta comunicación deberá informársele la fecha en que se pondrá a su disposición la liquidación del costo de reproducción[22].

2.3. CAUSAS JUSTIFICADAS DE INCUMPLIMIENTO DEL PLAZO

Ahora bien, la excepción en el cumplimiento del plazo no mayor de diez (10) días hábiles, se sustentará en causas relacionadas a la existencia comprobada y manifiesta de los siguientes criterios[23]:

[21] Cfr. Art. 11 D. S. 021-2019-JUS, Perú
[22] Cfr. Art. 14 D. S. 072-2003-PCM, Perú
[23] Cfr. Art. 15-B D. S. 072-2003-PCM, Perú

a) Constituye falta de capacidad logística la carencia o insuficiencia de medios que se requieran para reproducir la información solicitada.
b) Constituye falta de capacidad operativa la carencia de medios para la remisión de la información solicitada tales como servicio de correspondencia, soporte informático, línea de internet, entre otros que se utilicen para dicho fin.
c) La causal de falta de recursos humanos se aplica cuando la solicitud de acceso a la información pública deba ser atendida por una entidad u órgano que no cuente con personal suficiente para la atención inmediata o dentro del plazo, considerando el volumen de la información solicitada, sin afectar sustancialmente la continuidad del servicio o función pública de su competencia.

Las condiciones indicadas deben constar en cualquier instrumento de gestión o acto de administración interna de fecha anterior a la solicitud, que acrediten las gestiones administrativas iniciadas para atender la deficiencia[24]; por otro lado, las condiciones señaladas no limitan el derecho del solicitante de acceder de manera directa a la documentación o información requerida[25].

Por último, **las limitaciones logísticas u operativas pueden constituir violaciones al derecho de acceso a la información pública** si estas se extienden por un plazo, que a juicio del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública o de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, sea irrazonable[26].

3. REMISIÓN Y ENTREGA DE LA INFORMACIÓN

La solicitud de información que genere una respuesta que esté contenida en medio magnético o impresa, será puesta a disposición del solicitante en la unidad de recepción documentaria o el módulo habilitado para tales efectos, previa presentación de la constancia de pago en caso de existir costo de reproducción[27].

3.1. USO DEL CORREO ELECTRÓNICO

La solicitud de información podrá responderse vía correo electrónico cuando la naturaleza de la información solicitada y la capacidad de la Entidad así lo permitan, en este caso, no se genera costo alguno al solicitante[28]. Es así que la Entidad remitirá la información al correo electrónico que le hubiera sido proporcionado por el solicitante dentro de los plazos establecidos por la ley, considerando lo siguiente[29]:

a. Si la solicitud se presentara por la unidad de recepción documentaria, la entidad podrá responder el pedido de información o podrá remitir cualquier otra comunicación al solicitante utilizando correo electrónico, siempre que éste dé su conformidad en su solicitud.
b. Si la solicitud se presentara vía el Portal de Transparencia de la Entidad, el solicitante deberá precisar el medio por el cual requiere la respuesta en el formulario contenido en él.

[24] Cfr. Art. 15-B D. S. 072-2003-PCM, Perú
[25] Cfr. Art. 15-B D. S. 072-2003-PCM, Perú
[26] Cfr. Art. 15-B D. S. 072-2003-PCM, Perú
[27] Cfr. Art. 15 D. S. 072-2003-PCM, Perú
[28] Cfr. Art. 12 D. S. 072-2003-PCM, Perú
[29] Cfr. Art. 12 D. S. 072-2003-PCM, Perú

3.2. LIQUIDACIÓN DEL COSTO DE REPRODUCCIÓN

La liquidación del costo de reproducción que contiene la información requerida, estará a disposición del solicitante a partir del sexto (6) día de presentada la solicitud, **el solicitante deberá acercarse a la Entidad y cancelar este monto**, a efectos que la entidad efectúe la reproducción correspondiente y pueda poner a su disposición la información dentro del plazo establecido por la Ley[30]. Esta liquidación del costo de reproducción sólo podrá incluir aquellos gastos directa y exclusivamente vinculados con la reproducción de la información solicitada; en ningún caso se podrá incluir dentro de los costos el pago por remuneraciones e infraestructura que pueda implicar la entrega de información, ni cualquier otro concepto ajeno a la reproducción[31]. Cuando el solicitante incumpla con cancelar el monto previsto o habiendo cancelado dicho monto, no requiera su entrega, dentro del plazo de treinta (30) días calendario contados a partir de la puesta a disposición de la liquidación o de la información, según corresponda, su solicitud será archivada[32]. Generalmente, el costo de reproducción por hoja se encuentra previsto en el Texto Único de Procedimientos Administrativos – TUPA - de la Entidad, dentro del procedimiento de acceso a la información pública.

4. DENEGATORIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

La denegatoria de acceso a la información pública a un administrado puede ser justificada o injustificada, en este último caso acarrea responsabilidad administrativa y, de ser el caso, penal; en ambos casos, el administrado está facultado a interponer los recursos administrativos que le facilita la ley. Esta denegatoria tiene las siguientes consideraciones:

a) Denegatoria fundamentada. La denegatoria al acceso a la información solicitada debe ser **debidamente fundamentada por las excepciones** referidas a la información secreta, reservada y confidencial descritas en la ley; y el plazo por el que se prolongará dicho impedimento[33], en este caso, también la denegatoria será lícita en tanto se indique el plazo durante el cual la información secreta, reservada o confidencial se seguirá considerando no pública.

b) Silencio administrativo negativo. De no mediar respuesta en el plazo no mayor de diez (10) días hábiles para otorgar la información pública, **el solicitante puede considerar denegado su pedido[34]**, quedando expedito su derecho a hacer uso de los recursos administrativos que le otorga la ley, por haber operado el silencio administrativo negativo.

c) Prohibición de discriminación. Ahora bien, la entidad de la Administración Pública a la cual se solicite información no podrá negar la misma basando su decisión en la identidad del solicitante[35], puesto que esto sería un acto de discriminación.

d) Solicitud de información existente. La solicitud de información no implica la

[30] Cfr. Art. 13 D. S. 072-2003-PCM, Perú
[31] Cfr. Art. 13 D. S. 072-2003-PCM, Perú
[32] Cfr. Art. 13 D. S. 072-2003-PCM, Perú
[33] Cfr. Art. 13 D. S. 021-2019-JUS, Perú
[34] Cfr. Art. 11 D. S. 021-2019-JUS, Perú
[35] Cfr. Art. 13 D. S. 021-2019-JUS, Perú

obligación de las entidades de la Administración Pública de crear o producir información con la que no cuente o no tenga obligación de contar al momento de efectuarse el pedido, en este caso, la entidad de la Administración Pública deberá comunicar por escrito que la denegatoria de la solicitud se debe a la inexistencia de datos en su poder respecto de la información solicitada[36], *verbi gratia*, pedir se otorgue el presupuesto institucional de apertura para el año 2021 cuando todavía no ha culminado el año 2020.

Asimismo, la normatividad sobre transparencia y acceso a la información pública no faculta que los solicitantes exijan a las entidades que efectúen evaluaciones o análisis de la información que posean; sin embargo, no califica en esta limitación el procesamiento de datos preexistentes de acuerdo con lo que establezcan las normas reglamentarias, salvo que ello implique recolectar o generar nuevos datos[37], *verbi gratia*, no se podría solicitar que la entidad pública emita un informe sobre la interpretación de una norma jurídica, pero si sería una solicitud válida el pedido de información de los procedimientos que se tramitan por ante la entidad pública requerida.

e) Entrega en la forma solicitada por el administrado. No se podrá negar información cuando se solicite que esta sea entregada en una determinada forma o medio, siempre que el solicitante asuma el costo que suponga el pedido[38], *verbi gratia*, cuando el solicitante pide que se le remita la información solicitada a su correo electrónico particular o cuando pida la entrega de información en copias certificadas, caso en el cual deberá de asumir los costos de reproducción.

f) Extravío de la información pública. Cuando una entidad de la Administración Pública no localiza información que está obligada a poseer o custodiar, deberá acreditar que ha agotado las acciones necesarias para obtenerla a fin brindar una respuesta al solicitante[39], en estos casos, se deberá de aplicar lo previsto en el numeral 164.4 del artículo 164 del TUO de la Ley 27444 que indica:

"Si un expediente se extraviara, la administración tiene la obligación, bajo responsabilidad de reconstruir el mismo, independientemente de la solicitud del interesado, para tal efecto se aplicarán, en lo que le fuera aplicable, las reglas contenidas en el artículo 140 del Código Procesal Civil."

Estando a la remisión al artículo 140 del Código Procesal Civil tenemos que en el mismo se establece:

"En caso de pérdida o extravío de un expediente, el Juez ordenará una investigación sumaria con conocimiento de la Oficina de Control de la Magistratura del Poder Judicial. De ser el caso, ordenará su recomposición de oficio o a pedido de parte, quedando éstas obligadas a entregar, dentro de tercer día, copias de los escritos y resoluciones que obren en su poder. Vencido el plazo y con las copias de los actuados que tenga en su poder, el Juez las pondrá de manifiesto por un plazo de dos días, luego del cual declarará recompuesto el expediente. Si apareciera el expediente, será agregado al rehecho."

[36] Cfr. Art. 13 D. S. 021-2019-JUS, Perú
[37] Cfr. Art. 13 D. S. 021-2019-JUS, Perú
[38] Cfr. Art. 13 D. S. 021-2019-JUS, Perú
[39] Cfr. Art. 13 D. S. 021-2019-JUS, Perú

De esta manera, el titular de la entidad pública deberá de aperturar un procedimiento administrativo sumario de reconstrucción de expediente administrativo con conocimiento de la Secretaría Técnica de Procesos Administrativos Disciplinarios (PAD) para que proceda conforme a sus atribuciones; en la resolución que disponer la apertura del referido procedimiento se ordenará la recomposición del expediente administrativo extraviado, disponiendo que las autoridades administrativas que hayan participado en la misma cumplan con entregar, dentro del plazo de tres (3) días hábiles, copias de los escritos, actos de administración, resoluciones y similares que obren en su poder; vencido el plazo de tres días, con las copias de los actuados recuperados, el titular las pondrá de manifiesto por un plazo de dos (2) días hábiles, luego de lo cual se declarará compuesto el expediente, que podrá ser entregado al requerimiento de acceso a la información pública que realice un administrado.

g) Requerimiento de información no satisfecho. Si el requerimiento de información no hubiere sido satisfecho, la respuesta hubiere sido ambigua o no se hubieren cumplido las exigencias precedentes, se considerará que existió negativa en brindarla[40], por lo que el administrado tendrá expedito su derecho a interponer los recursos administrativos que le otorga la ley.

II. PROCEDIMIENTO RECURSIVO

Todo lo antes indicado, es el procedimiento administrativo que sigue en primera instancia el administrado para atender su derecho de acceso a la información pública, como se ha podido verificar este procedimiento culmina con la entrega de información pública mediante cualquier acto de la Administración Pública (oficio, carta, resolución), también puede culminar con el silencio administrativo negativo una vez vencido; en caso que el administrado interponga un recurso administrativo este dará lugar al procedimiento recursivo, tal y como lo indica el artículo 217, numeral 217.1, del TUO de la Ley 27444 que indica:

"Conforme a lo señalado en el artículo 120, frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa mediante los recursos administrativos señalados en el artículo siguiente, ***iniciándose el correspondiente procedimiento recursivo.****" (El subrayado es nuestro)*

Conforme a esta norma, la presentación o interposición de un recurso administrativo inicia el procedimiento recursivo. Estando a esto, tenemos que en el procedimiento administrativo de acceso a la información pública se pueden presentar dos (2) recursos: el recurso administrativo de reconsideración, que constituye una facultad del administrado; y, el recurso administrativos de apelación que implica la elevación del expediente administrativo a un tribunal especializado, como es el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (TTAIP). Veamos a continuación cada uno de estos recursos:

1. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

La normatividad de acceso a la información pública sólo habla del recurso de apelación, lo que podría hacer entender que este es el

[40] Cfr. Art. 13 D. S. 021-2019-JUS, Perú

único recurso que se puede interponer, sin embargo, no existiendo prohibición expresa en la ley para la interposición del recurso de reconsideración, sustentados en el principio de libertad[41], es posible su interposición. El recurso de reconsideración se encuentra definido en el artículo 219 del TUO de la Ley 27444 en los siguientes términos:

"El recurso de reconsideración se interpondrá ante el mismo órgano que dictó el primer acto que es materia de la impugnación y deberá sustentarse en nueva prueba. En los casos de actos administrativos emitidos por órganos que constituyen única instancia no se requiere nueva prueba. Este recurso es opcional y su no interposición no impide el ejercicio del recurso de apelación."

Como se puede observar, el recurso de reconsideración es opcional, esto es, facultativo, por su parte también exige para su interposición la existencia de nueva prueba, *verbi gratia*, podría darse el caso que se deniegue el acceso a la información pública por una aparente inexistencia del expediente administrativo en la oficina de logística de la entidad pública requerida, siendo que el administrado tiene un memorando de la oficina de administración (nueva prueba) donde se remite la información a la oficina de logística, por lo que sería posible reconsiderar la decisión emitida, declarando su nulidad.

Por último, el plazo para interponer el recurso de reconsideración sería de quince (15) días hábiles perentorios, conforme se indica en el artículo 218, numeral 218.2 del TUO de la Ley 27444 que indica:

"El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días."

2. RECURSO DE APELACIÓN

El recurso administrativo de apelación es definido en el artículo 220 del TUO de la Ley 27444 que indica:

"El recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico."

De esta manera, en el caso de la denegatoria al acceso a la información o no mediar respuesta en el plazo mayor de diez días hábiles, el solicitante en un plazo no mayor de quince (15) días calendario puede interponer el recurso de apelación ante el Tribunal, asimismo en caso se haya presentado ante la entidad que emitió el acto impugnado, ésta debe elevarlo al Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública quien resuelve dicho recurso en el plazo máximo de diez (10) días hábiles, bajo responsabilidad[42], en el caso que el Tribunal, no resuelva el recurso de apelación en el plazo previsto, el solicitante podrá dar por agotada la vía administrativa[43], estando expedito para la interposición de la correspondiente demanda contencioso administrativa o demanda de habeas data, dependiendo que lo solicitado implique la actuación de

[41] El principio de libertad está reconocido en el artículo 2, inciso 24, literal a) de la Constitución Política del Perú de 1993 que indica "Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe".

[42] Cfr. Art. 11 D. S. 021-2019-JUS, Perú

[43] Cfr. Art. 11 D. S. 021-2019-JUS, Perú

medios de prueba o no, de requerir la actuación de medios de prueba se iniciará un proceso contencioso administrativo, de ser claro el pedido sin que se requiera prueba se podrá iniciar un proceso constitucional de habeas data.

Ahora, queremos comentar sobre el plazo no mayor de quince (15) días calendario para interponer el recurso de apelación, debe de estar a dos supuestos de su aplicación:

a) En el caso de la denegatoria al acceso a la información pública, el solicitante en un plazo no mayor de quince (15) días calendario puede interponer el recurso de apelación ante el Tribunal, este plazo se computará a partir del día siguiente de notificada la denegatoria al acceso a la información pública que puede estar contenida en una carta, oficio o resolución; este mismo plazo será para el caso en el cual se remite parte de la información solicitada, siendo que se interpondrá recurso de apelación respecto de la parte que deniega el pedido; un asunto importante es que la norma indica que estos quince (15) días son calendario, esto significa que en su cómputo se incluyen los días no laborables del servicio, además de los feriados no laborables de orden nacional o regional; *ergo*, los plazo no se computa en días hábiles. Ahora, cuando el último día del plazo es inhábil por no atención al público, este se prorrogará al primer día hábil siguiente, conforme lo indica el artículo 145, numeral 145.2, del TUO de la Ley 27444:

"Cuando el último día del plazo o la fecha determinada es inhábil o por cualquier otra circunstancia la atención al público ese día no funcione durante el horario normal, son entendidos prorrogados al primer día hábil siguiente."

b) En el caso de no mediar respuesta en el plazo mayor de diez días hábiles, el solicitante en un plazo no mayor de quince (15) días calendario puede interponer el recurso de apelación ante el Tribunal; este posible supuesto normativo debe ser interpretado cuidadosamente. En efecto, teniendo en cuenta el principio de informalismo, por el cual las normas del procedimiento administrativo deben de interpretarse de forma favorable a los administrados, para el caso que no ocupa debemos entender que la no respuesta al pedido de acceso a la información pública en el plazo legal de diez (10) días, es un silencio administrativo negativo, *ergo*, resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 199, numeral 199.5, del TUO de la Ley 27444 que indica:

"El silencio administrativo negativo no inicia el cómputo de plazos ni términos para su impugnación."

Es así que en *stricto sensu*, el plazo de quince (15) días calendarios al que se hace referencia en este supuesto, no se empieza a computar sino hasta que el administrado haga uso de su derecho al silencio administrativo negativo que lo habilita a la interposición de recursos administrativos

Por último, en el caso que se venza el plazo de impugnación al que hacemos referencia, el administrado tiene la posibilidad de solicitar nuevamente el acceso a la información pública, al no formarse en estos casos una *res iudicata*.

2.1. TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN

A priori, el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública es un órgano resolutivo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que constituye la última instancia administrativa en materia de transparencia y derecho al acceso a la información pública a nivel nacional, siendo competente para resolver las controversias que se susciten en dichas materias[44], dentro de las funciones de este Tribunal, está la de resolver los recursos de apelación contra las decisiones de las entidades comprendidas en el artículo I del Título Preliminar del TUO de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General[45], en materias de transparencia y acceso a la información pública[46].

De esta manera, el procedimiento de apelación tiene por finalidad que el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (TTAIP) conozca y resuelva, en última instancia, las impugnaciones presentadas contra las denegatorias de las entidades obligadas a entregar información, **el Tribunal resuelve los recursos de apelación dentro del plazo de 10 días hábiles, a partir de su admisibilidad**[47], *ergo*, el plazo para resolver el recurso de apelación no se computa desde el momento de la interposición del recurso, sino desde el momento que el Tribunal emite el acto que admite a trámite el recurso de apelación.

2.2. RESOLUCIÓN POR EL TRIBUNAL

Admitido a trámite el recurso de apelación, dentro del procedimiento recursivo, el Tribunal solicita a la entidad que remita sus descargos, de considerar insuficiente el descargo, solicita la remisión de la información sobre la cual versa la apelación[48].

Ahora bien, al resolver el recurso de apelación sobre entrega de información, el Tribunal puede confirmar, modificar o revocar la decisión de la entidad[49], de esta manera, de declararse fundada la apelación, el Tribunal ordena a la entidad obligada que entregue la información que solicitó el administrado[50].

En el marco del procedimiento administrativo de apelación resultan de aplicación los supuestos de excepción a la información secreta, reservada y confidencial, así como los supuestos de excepción al acceso a la información regulados en leyes especiales[51].

[44] Cfr. Art. 6 D. Leg. 1353, Perú

[45] El Artículo I del TUO de la Ley 27444 establece que "La presente Ley será de aplicación para todas las entidades de la Administración Pública. Para los fines de la presente Ley, se entenderá por "entidad" o "entidades" de la Administración Pública: 1. El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos; 2. El Poder Legislativo; 3. El Poder Judicial; 4. Los Gobiernos Regionales; 5. Los Gobiernos Locales; 6. Los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía; 7. Las demás entidades, organismos, proyectos especiales, y programas estatales, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto, se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público, salvo mandato expreso de ley que las refiera a otro régimen; y, 8. Las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia. Los procedimientos que tramitan las personas jurídicas mencionadas en el párrafo anterior se rigen por lo dispuesto en la presente Ley, en lo que fuera aplicable de acuerdo a su naturaleza privada."

[46] Cfr. Art. 7 D. Leg. 1353, Perú

[47] Cfr. Art. 16-B D. S. 072-2003-PCM, Perú

[48] Cfr. Art. 9 D. Leg. 1353, Perú

[49] Cfr. Art. 9 D. Leg. 1353, Perú

[50] Cfr. Art. 9 D. Leg. 1353, Perú

[51] Cfr. Art. 9 D. Leg. 1353, Perú

Por último, tenemos que la decisión del Tribunal agota la vía administrativa[52], dando lugar a que el administrado inicie el proceso constitucional de habeas data en caso de no requerir actuación de medios de prueba de actuación mediata o un proceso contencioso administrativo de nulidad de acto administrativo en el caso que se requiera actuar medios de prueba de actuación mediata, *verbi gratia*, exhibiciones o informes de terceros en el caso de discusión sobre el carácter reservado, secreto o confidencial de la información que se solicita.

III. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO

Sin perjuicio del uso de medios físicos tradicionales, el procedimiento administrativo podrá realizarse total o parcialmente a través de tecnologías y medios electrónicos, debiendo constar en un expediente, escrito electrónico, que contenga los documentos presentados por los administrados, por terceros y por otras entidades, así como aquellos documentos remitidos al administrado, este procedimiento debe respetar todos los principios, derechos y garantías del debido procedimiento, sin que se afecte el derecho de defensa ni la igualdad de las partes[53], conforme a esto, la ley establece el s**istema de información para el procedimiento administrativo electrónico del Tribunal** como una plataforma digital que tiene por finalidad facilitar la tramitación de los procedimientos administrativos y garantizar el derecho de acceso a la información pública de las personas[54], esta plataforma permitirá la presentación del recurso de apelación desde cualquier lugar y se implementa de manera progresiva conforme a la complejidad de los procesos del sistema, siendo su uso es opcional respecto a los procedimientos tradicionales[55].

CONCLUSIONES

El procedimiento administrativo de acceso a la información pública es un procedimiento de evaluación previa iniciado a instancia de parte, consta de una primera instancia (procedimiento administrativo propiamente dicho), además, de una etapa recursiva (procedimiento recursivo) que consta de un opcional recurso de reconsideración (resuelto por la misma autoridad que deniega el acceso a la información en mérito a la existencia de nueva prueba) y de un recurso de apelación que es resuelto en segunda instancia por el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (TTAIP), cuya decisión da por agotada la vía administrativa[*].

REFERENCIAS

- Decreto Legislativo 1353 (07 de enero de 2017). Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el Régimen de Protección de Datos Personales y la regulación de la gestión de intereses. Perú.

[52] Cfr. Art. 7 D. Leg. 1353, Perú
[53] Cfr. Art. 30 D. S. 004-2019-JUS, Perú
[54] Cfr. Art. 19 D. S. 019-2017-JUS, Perú
[55] Cfr. Art. 19 D. S. 019-2017-JUS, Perú
[*] El autor es abogado especialista en Derecho Administrativo, Derecho del Trabajo y Derecho de la Seguridad Social en el Perú, puede contactarlo en corporacionhiramservicioslegales@hotmail.com o móvil y whatsapp (+51) 959666272.

- Decreto Supremo 004-2019-JUS (25 de enero de 2019). Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General. Perú.
- Decreto Supremo 019-2017-JUS (15 de setiembre de 2017). Aprueban el Reglamento del Decreto Legislativo 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el Régimen de Protección de Datos Personales y la regulación de la gestión de intereses. Perú.
- Decreto Supremo 021-2019-JUS (11 de diciembre de 2019). Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Perú.
- Decreto Supremo 072-2003-PCM (19 de junio de 2003). Aprueban el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Perú.
- Decreto Supremo 1416 (13 de setiembre de 2018). Decreto Legislativo que fortalece el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Perú.
- Resolución Ministerial 010-93-JUS (22 de abril de 1993). Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil. Perú.